

О. Л. Євмєшкіна

кандидат наук з державного управління, доцент,
докторант кафедри філософії, теорії та історії державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

РОЗВИТОК МЕТОДОЛОГІЧНИХ ПІДХОДІВ ДО ДЕРЖАВНОГО СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ

У статті розглядаються методологічні підходи до державного стратегічного планування. Зосереджується увага на аксіологічному підході, оскільки він впливає на зміст, характер і спрямування стратегій. Пропонується застосування системного, ситуаційного та програмно-цільового підходів.

Ключові слова: державне стратегічне планування, методологія державного управління, аксіологічний підхід, системний підхід, ситуаційний підхід, програмно-цільовий підхід.

Постановка проблеми. Державне управління як галузь практичної діяльності забезпечує порядок у суспільстві, його розвиток, задоволення потреб населення у наданні послуг. Важливу роль у цьому процесі відіграє його функціональна складова – державне стратегічне планування. На сьогодні існує необхідність у виборі нових управлінських інструментів, що дозволять передбачити реалізацію довгострокових рішень у рамках взаємопов'язаних середньо- і короткострокових завдань. Це можливо завдяки визначенню методологічних підходів до державного стратегічного планування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У науковій літературі багато уваги надається дослідженню методології державного управління. Серед вітчизняних учених цим займалися В.Б. Авер'янов, В.Д. Бакуменко, В.М. Князєв, В.І. Луговий, І.Ф. Надольний, О.Ю. Оболенський та інші. Вони досліджували особливості методології державного управління у правовій, управлінській, освітній сферах та у сфері державної служби. Актуальні питання методології державного управління, її специфіка, методи та напрямки розвитку розглянуті у праці Ю.П. Сурміна [10]. Невирішеною проблемою залишається методологічне забезпечення державного стратегічного планування як функції державного управління.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є розгляд методологічних підходів до державного стратегічного планування.

Виклад основного матеріалу. Оскільки поняття державного стратегічного планування визначається як функція державного управління з

визначення цілей та напрямків розвитку з урахуванням наявних ресурсів, обранням пріоритетів, розробленням і виконанням взаємопов'язаних завдань і заходів соціально-економічного розвитку на загальнодержавному рівні, то до нього слід застосовувати методологічні підходи з державного управління та стратегічного планування.

Методологія державного управління являє собою складну систему категорій, принципів, норм, цінностей, парадигм, теорій і самих методів, що забезпечують пізнавальну і практичну діяльність. Кожна складова у структурі методології державного управління виконує своє специфічне призначення. Зокрема, цінності надають особистісної і суспільної значущості державному правлінню [10, с. 17].

Актуальним і визначальним у державному стратегічному плануванні є аксіологічний підхід. Цінність – це форма суспільного буття, особливе суспільне відношення, завдяки якому потреби й інтереси людини переносяться на світ речей, предметів, духовних явищ, надаючи їм певних соціальних властивостей, не пов'язаних прямо з їх утилітарним призначенням. За допомогою цінності явища дійсності набувають піднесеного значення шляхом їх осмислення в аспекті добра і зла, істинності і хибності, краси і потворності, справедливості і несправедливості, допустимого і забороненого тощо. Цінності характеризуються різноманітністю функцій, що, з одного боку, дозволяє відігравати їм виключно важливу методологічну роль у пізнанні та практичній діяльності. Найбільш значущими функціями цінностей є сенсоутворююча, критеріальна,

оцінювальна, соціалізаторська, контролююча, зразка, цілепокладання, комунікативна, прогностична, регулятивна, контрольна та інші [10, с. 33–34]. Будуючи стратегічне бачення і стратегію розвитку держави, необхідно визначити ціннісний компонент: цінності соціальної держави, сильної держави, ліберально-демократичної держави, європейської держави тощо. Серед основних напрямків впливу цінностей на державне стратегічне планування як функцію державного управління можна виокремити такі: вплив цінностей на зміст, характер і спрямування стратегій.

Державне стратегічне планування має системний характер. Тому серед методологічних підходів застосовується системний підхід. Система є цілісним комплексом взаємопов'язаних структурних елементів, має певну, лише їй притаманну структуру та безпосередньо взаємодіє із зовнішнім середовищем.

Для визначення системи як поняття враховують її найтісніший взаємозв'язок із такими поняттями:

- цілісність – принципова неможливість зведення властивостей системи до суми властивостей її складників і виведення з останніх властивостей цілого; залежність кожного елемента, властивостей і взаємовідношень системи від розташування окремих елементів і функцій усередині цілого;

- структурність – можливість опису системи через установлення її змістової структури, тобто мережі зв'язків і взаємовідношень;

- зв'язок – обумовленість поведінки системи поведінкою її окремих елементів і властивостями її структури;

- взаємовідношення – взаємозалежність системи та середовища (система формує і виявляє притаманні лише їй властивості у процесі взаємодії із середовищем, будучи при цьому активним провідним компонентом цієї взаємодії);

- ієрархічність – кожний компонент системи, у свою чергу, розглядається як система, а система, досліджувана у цьому випадку, є одним із компонентів більш складної, багатокomпонентної системи;

- множинність опису системи через її принципову складність; адекватне пізнання вимагає побудови безлічі різних моделей, кожна з яких описує лише певний, жорстко заданий аспект існування системи [11, с. 84].

Вперше в американській теорії управління чітко сформулював поняття організації як системи Ч. Бернард [3]. Він писав, що кооперативна система – це комплекс фізичних, біологічних, особистісних, соціальних компонентів, які перебувають у специфічних системних взаємовідносинах у зв'язку з кооперацією двох або більше осіб для отримання конкретного результату.

Спираючись на відомі положення системного підходу, Дж. Міллер виокремлює п'ять головних елементів системної моделі організації:

- 1) структура як впорядкованість підсистем і компонентів у тривимірному просторі в даний момент часу;

- 2) процес як «усі зміни матеріалу енергії й інформації у системі в часі»;

- 3) підсистеми, включаючи 19 типів підсистем, які, на його думку, повинні бути виявлені в будь-якій живій системі;

- 4) відношення: структурні (просторові), процесні (часові і просторові), смислові (відображають інтерпретацію реальності людьми);

- 5) системні процеси шести типів (як матеріально-енергетичні, так і інформаційні)¹ [1].

Також Дж. Міллер виокремлює шість типів підпроцесів: технологічні; такі, що регулюють; еволюційні; такі, що зв'язують і інтегрують; «патологічні», пов'язані з утворенням дефіцитів, перенапружень тощо; процеси розпаду і гибелі системи [1].

Доповнює систему державного стратегічного планування середовище, яке на неї впливає: ринкове, правове, соціально-культурне, екологічне тощо. В результаті, як би сильно не впливало середовище на систему державного стратегічного планування, її емерджентні властивості слід шукати на рівні системи (організації) як ієрархічно організованої структури елементів, об'єднаних спільною метою. Такий підхід спрямований на вирішення проблем управління для аналізу окремих аспектів управлінської діяльності.

Системний підхід до державного стратегічного планування збагачується підходом системного моделювання. Воно включає дві складові. Перша – це модель об'єкта або процесу як системи з її основними параметрами і характеристиками. Модель тут постає як сукупність взаємопов'язаних елементів, яка відзначається структурною організацією і функціональним призначенням. Друга складова системного моделювання полягає в тому, що системність є не

¹ Miller J.G. The Nature of Living Systems / J.G. Miller. – New York, 1972.

лише способом уявлення, а й способом вивчення моделі [10, с. 128].

Ситуаційний підхід застосовується для теоретичного формулювання й здійснення перевірки емпіричним шляхом, а потім – для практичних рекомендацій різних типових рішень у державному стратегічному плануванні. За допомогою ситуаційного підходу можна розробити різні моделі ситуацій і рішень, що описують взаємозв'язки керованих і некерованих змінних і, крім того, базуються на узагальненні емпіричного матеріалу, отриманого з дослідження великої кількості однорідних об'єктів. Ситуаційний підхід спрямований на те, щоб скоригувати стратегію так, аби вона щонайбільше відповідала ситуації згідно із рівнем планування, часовими параметрами, ресурсами, зовнішнім впливом.

Порівняно з управлінським використанням загальної теорії систем ситуаційний підхід більш конкретний і наближений до практичних проблем.

Не менш важливим у державному стратегічному плануванні є принцип цільового підходу. Реалізація концепції цільового управління здійснюється у трьох взаємопов'язаних із самостійним значенням напрямках, а саме: у розробці методології цілепокладання, у цільовій орієнтації організаційного механізму і процесу управління, у мотивації виконавців до досягнення заданих цілей.

Програмно-цільове планування й управління є за своєю суттю розробкою і реалізацією комплексних цільових програм. Їхня особливість – чітка орієнтованість на ціль та кінцевий результат [1, с. 15]. Програмно-цільове планування – це планування, що відштовхується від кінцевих цілей суспільства. При цьому ресурси розподіляються на досягнення головних цілей суспільства [1, с. 17]. Розподіл ресурсів за галузями здійснюється відповідно до міри їхньої участі у досягненні головних цілей суспільства. У системі державного стратегічного планування це зумовлюється тим, що вона має ієрархічну структуру цілей та очікуваних результатів. У сучасних умовах наявність великої кількості державних цільових програм потребує системності, упорядкованості цілей і результатів. В Україні на законодавчому рівні затверджено поняття державної цільової програми, вимоги до її розробки і процедури затвердження. Сучасні проблеми в державному стратегічному плануванні вимагають

програмно-цільового підходу до їх вирішення. Цільовий підхід передбачає підпорядкування роботи органу управління досягненню тієї головної цілі, що поставлена перед системою. Цей підхід потребує визначення цілей на основі аналізу стану і можливостей об'єкта управління, а характер, структура і функції органу управління визначаються, виходячи з цілей об'єкта [1, с. 16].

Важливим у цьому підході є визначення головної цілі. Кожна державна цільова програма має свою важливу, глибоко сформульовану ціль. Кожна така ціль має глибину своєї важливості, в результаті формується ієрархія цілей. У державному стратегічному плануванні досягнення кінцевого результату здійснюється через досягнення низки проміжних результатів. Усе це ще раз підкреслює необхідність застосування програмно-цільового підходу в державному стратегічному плануванні.

У найзагальнішій формі ціль – це очікуваний, бажаний стан системи, що передбачає обов'язкове досягнення раніше визначеного результату. За термінами досягнення вони бувають довгострокові, середньострокові і короткострокові. За охопленням – глобальні (в рамках усього суспільства), міждержавні, державні, міжгалузеві, галузеві та інші [1, с. 18].

Цілі тісно пов'язані засобами. Формулювання цілі одночасно означає визначення засобів її досягнення. Ціль і засоби змінюють ролі: досягнута ціль стає засобом досягнення нової цілі. Під час визначення цілей важливо встановити, який саме результат планується отримати її досягненням, які засоби при цьому використовуватимуться, строки досягнення цілей. Головне у визначенні цілі – вказати, що і коли потрібно досягнути.

Основою для цілепокладання в державному стратегічному плануванні є задоволення інтересів суспільства. Під час визначення цілі враховуються реальні можливості та наявні ресурси. Після того, як ціль сформульовано, можливості і ресурси системи переглядаються тепер із позиції цілі.

Цілі мають відповідати вимогам конкретності, реальності, контрольованості. Конкретність означає, що ціль повинна містити цілком відчутні результати. Реальність цілі означає її досяжність, що пов'язано із забезпеченням її ресурсами, з правильно обраною стратегією досягнення цілі, ефективністю управління. Якщо вимог конкретності і реальності дотрима-

но, то процес досягнення цілі може бути цілком контрольованим.

Ціль, поставлена перед кожною системою, не є автономною, оскільки дана система пов'язана з багатьма іншими системами, а її ціль пов'язується з цілями всіх інших.

Після того, як головну ціль сформульовано, завдання полягає в тому, щоб розділити її на підцілі – елементи, які її утворюють. Необхідність цього обумовлена тим, що досягнення головної цілі здійснюється шляхом досягнення множини конкретних цілей, які є засобами досягнення головної цілі. В результаті поділу головної цілі будується дерево цілей. Воно має ієрархічну структуру, причому рух від вершини (головної цілі) до підцілі носить усе менш об'ємний і все більш конкретний характер.

Програмно-цільове управління охоплює такі стадії:

- пізнавальну (інформаційну) – вивчення ситуації, теперішнього і можливого майбутнього стану системи, виявлення проблем, ресурсів і перспектив (передцільова стадія);

- цільову – формулювання головної цілі, її поділ на підцілі, побудова дерева цілей;

- стратегічну – розробка стратегії реалізації цілі, опис заходів, засобів і шляхів здійснення стратегії, досягнення цілі; включає в себе варіантність і вибір альтернатив у шляхах і засобах досягнення цілей;

- організаційну – створення системи як сукупності організацій, необхідних для досягнення цілі, реалізації програми, формування органу управління системою організацій, що беруть участь у програмі;

- реалізаційно-практичну – здійснення програми системою відповідних організацій;

- орієнтацію на результат – підбиття підсумків.

Широке використання програмно-цільового підходу передбачає взаємозв'язок прогнозів, довгострокових, середньострокових і короткострокових планів, узгодження різних аспектів планування (економічних, соціально-політичних та інших).

Після побудови дерева цілей формується перелік державно-цільових програм. Тобто, кількість державно-цільових програм залежить від цілей і ресурсів [1].

До державного стратегічного планування застосовуються методологічні підходи з розробки стратегічної платформи. Стратегічна платформа містить соціально-економічний аналіз і

SWOT-аналіз, визначення і відбір конкурентних переваг, визначення концепції (бачення) розвитку і стратегічних цілей. Призначення стратегічної платформи у тому, щоб збалансувати взаємно суперечливі вимоги для досягнення результатів як у короткостроковій, так і в довгостроковій перспективі. Вона поєднує різні галузеві і компонентні перспективи та збалансовує суперечливі пріоритети, фокусується на конкурентних позиціях, яких регіон прагне досягти, і концентрує обмежені.

Структура стратегічної платформи включає в себе наступні елементи:

- резюме аналізу ситуації;
- ключові внутрішні і зовнішні чинники (SWOT-аналіз);
- стратегічне фокусування;
- концепція (бачення) розвитку;
- стратегічні цілі розвитку [7].

Висновки і пропозиції. Отже, до державного стратегічного планування як функції державного управління застосовуються методологічні підходи державного управління і стратегічного планування. Визначальним є аксіологічний підхід, що впливає на зміст, характер і спрямування стратегій.

Оскільки державне стратегічне планування має системний характер, до нього застосовується системний, ситуаційний і програмно-цільовий підходи. Широке використання програмно-цільового підходу передбачає взаємозв'язок прогнозів, довгострокових, середньострокових і короткострокових планів, узгодження різних аспектів планування (економічних, соціально-політичних та інших). Кількість державно-цільових програм залежить від цілей і ресурсів.

Перспективою подальшого розвитку в цьому напрямку є дослідження методів державного стратегічного планування.

Список використаної літератури:

1. Афанасьев В.Г. Программно-целевое планирование и управление / В.Г. Афанасьев. – М.: Знание, 1980. – 64 с.
2. Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики : [монографія] / В.Д. Бакуменко ; редкол.: В.М. Князев, П.І. Надолішній, М.І. Мельник [та ін.] ; Нац. акад. держ. упр-ня при Президенті України. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 328 с.
3. Бернард Ч. Функции руководителя: власть, стимулы и ценности в организации / Ч. Бернард ; пер. с англ. В. Кошкина. – М.–Челябинск: Социум, ИРИСЭН, 2009. – XXXII + 333 с.

4. Демократичні засади державного управління та адміністративне право : [монографія] / Ю.С. Шемшученко, В.Б. Авер'янов, О.В. Скрипнюк [та ін.]; за заг. ред. В.Б. Авер'янова; Нац. акад. наук України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – К. : Юрид. думка, 2010. – 496 с.
5. Державне управління: філософські, світоглядні та методологічні проблеми : [монографія] / В.М. Князєв, І.Ф. Надольний, М.І. Мельник [та ін.]; за ред. В.М. Князєва; Нац. акад. держ. упр-ня при Президентіві України. – К. : Вид-во НАДУ; Міленіум, 2003. – 320 с.
6. Князєв В.М. Галузь науки державного управління, її методологічні особливості, історія виникнення та впровадження в Україні / В.М. Князєв // Аналітика і влада. – 2012. – № 6. – С. 59–63.
7. Методологія планування регіонального розвитку в Україні. Інструмент для розробки стратегій регіонального розвитку і планів їх реалізації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://regionet.org.ua/files/04.RD_Strategies_Methodology_Kashevskiy_UA.pdf.
8. Розроблення методів і технологій публічного управління / С.А. Романюк, О.Ю. Оболенський, В.І. Шарій [та ін.]; Нац. акад. держ. упр-ня при Президентіві України. – К. : НАДУ, 2014. – 60 с.
9. Луговий В. Створення системи підготовки державних службовців з питань реалізації державної політики у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції України: організаційно-навчальні аспекти / В. Луговий // Євроатлантикінформ. – 2005. – № 5. – С. 4–80.
10. Сурмін Ю.П. Методологія галузі науки «Державне управління» : [монографія] / Ю.П. Сурмін. – К. : НАДУ, 2012. – 372 с.
11. Сухоруков А.І. Моделювання та прогнозування соціально-економічного розвитку регіонів України : [монографія] / А.І. Сухоруков, Ю.М. Харазішвілі. – К. : НІСД, 2012. – 368 с.

Евмешкина Е. Л. Развитие методологических подходов к государственному стратегическому планированию

В статье рассматриваются методологические подходы к государственному стратегическому планированию. Внимание сосредоточено на ценностном подходе, который влияет на содержание, характер и направленность стратегий. Предлагается использование системного, ситуационного и программно-целевого подходов.

Ключевые слова: государственное стратегическое планирование, методология государственного управления, ценностный подход, системный подход, ситуационный подход, программно-целевой подход.

Yevmieshkina O. L. Development methodological approaches to state strategy planning

The article examines the methodological approaches to state strategy planning. Attention is focused on the value approach. It affects the content, nature and direction of strategies. Systemic, situation and program-oriented approaches are proposed to use.

Key words: state strategy planning, methodology of public administration, value approach, systemic approach, situation approach, program-oriented approach.